

Quel contenu pour une loi d'orientation de l'énergie ?

Table ronde animée par Bernard Laponche

Bernard Laponche

Ce qu'on va rechercher ici, c'est à travers des échanges vivants avec la salle traduire ce qui s'est dit au long de la journée en termes prescriptifs et avoir une meilleure idée sur le jeu des acteurs. Olivier Sidler a eu raison de souligner que la plupart des exposés avaient un côté un peu théorique – ce qui n'est pas une critique – et comme l'a relevé Roqueplo il faut être assez sioux pour comprendre toutes les subtilités concrètes (pour mieux utiliser tel ou tel appareil). La première question que je pose : comment ça se passe dans la réalité avec les acteurs impliqués ? Ma première question à Gérard Magnin : par rapport aux panoramas d'aujourd'hui, comment aider toute cette énergie décentralisée et comment Energie-Cités et les collectivités locales peuvent jouer leur rôle ? Que devrait contenir une loi d'orientation pour favoriser la mise en place de cette nouvelle politique énergétique dans la réalité des territoires ?

Gérard Magnin (Délégué Général d'Energies-Cités)

Déjà il faut peut-être partir de deux faits existants. Le premier, c'est que c'est dans les pays où l'approche énergétique est plus décentralisée que la performance énergétique est globalement la meilleure. En matière de performance de l'habitat par exemple, le pays de référence est le Danemark. Quand on compare les autres pays au Danemark en imaginant que les autres pays adoptent la même réglementation thermique, et bien la Belgique verrait sa consommation diminuer de 60%, la France de 40%, le Portugal de 65%, etc. Un deuxième exemple : le pays qui a la plus faible intensité énergétique est encore le Danemark, suivi par l'Autriche et l'Allemagne – des pays qui ont un pouvoir énergétique local fort. Au Danemark, 65% de l'électricité est produite en cogénération, la plupart du temps par des compagnies municipales et il y a obligation pour tous les nombreux réseaux de chaleur de produire

de l'électricité en cogénération. Deuxième constat : qu'est-ce qui existe en France dans les collectivités qui peuvent les pousser à être un peu plus présentes sur les questions d'énergie ? Il y a eu une première étape significative au moment de la LOADDT dans les Schémas de services collectifs de l'énergie ; l'énergie est considérée comme un élément territorial et c'est nouveau. Par ces SSCE, les collectivités sont invitées à prendre un certain nombre d'actions (recenser les besoins, agir sur la demande et les énergies renouvelables...). Le SSCE aujourd'hui existe mais personne n'est chargé ni de le diffuser ni d'en faire la promotion ! Il est censé être porté à la connaissance des décideurs territoriaux. Les spécialistes, en particulier ceux qui y ont travaillé et ont eu un petit peu d'amertume en voyant le résultat final par rapport au départ – chaque fois que c'est passé au Ministère de l'industrie cela a été un peu rabouté – constatent maintenant que personne ne le porte à la connaissance des décideurs territoriaux ! Parallèlement à cela, il y a eu deux mesures législatives qui concernant aussi l'organisation territoriale : la loi SRU qui permet par exemple d'agir sur l'étalement urbain, car il existe une mesure sur les prestations voies et réseaux qui permet à la collectivité de faire payer de 0 à 100% du coût de raccordement. Petite parenthèse : un projet d'amendement du Sénat a proposé récemment d'exclure de cette disposition les producteurs d'énergie – eux payeront 100% du raccordement quoiqu'il arrive ! Mis à part cela, la loi SRU ne dit rien sur la question énergétique. Il y a aussi la Loi Chevènement sur l'organisation du territoire qui est une avancée sur l'organisation de l'intercommunalité mais le mot énergie n'apparaît absolument nulle part ! Quand les élus qui sont pris dans le système des questions obligatoires à réaliser, en arrivent aux facultatives et que l'énergie n'y figure même pas, il faut vraiment qu'il y ait un branché... donc on reste dans la marginalité. La loi LOADDT explique aussi que ces nouveaux territoires doivent réaliser des projets

de territoire qui doivent s'inspirer des Agenda 21 ; donc les règles sont indiquées et l'Agenda 21 évoque bien sûr la gestion rationnelle des ressources (avec un chapitre sur l'énergie). Mais il faut faire beaucoup d'exégèses pour y arriver car on a du mal à faire entrer la question énergétique au niveau des territoires. Du point de vue de la législation il n'y a qu'une compétence qui est donnée aux territoires, c'est la concession des réseaux de distribution de chaleur et de gaz ; le reste c'est de l'optionnel. Si on veut passer à une phase nouvelle pour impliquer les collectivités, il faut qu'une partie de la politique énergétique se décentralise du point de vue législatif. On ne peut pas faire deux choses simultanément - un débat national qui a vocation à tracer des voies nouvelles et une loi de décentralisation - sans à un moment les jumeler. Au niveau régional, un certain nombre de responsabilités énergétiques devraient être édictées (par exemple l'obligation d'une connaissance énergétique minimale du territoire, de plans d'action impliquant les acteurs locaux...) et le mot énergie devrait être inscrit dans la responsabilité des collectivités. Sans un saut qualitatif de ce type, nous resterons dans l'expérience pilote de l'élu vert branché ! Il faut généraliser un certain nombre de choses et pour cela il faut le faire rentrer dans la législation.

Bernard Laponche

Par rapport à cette idée d'avoir des programmations locales, il y a bien les PDU pour les transports. Pourrait-on imaginer des plans qui auraient un caractère obligatoire ? Didier Lenoir trouve-t-il cela réaliste ? Peut-on non seulement faire figurer quelque chose dans la loi mais aussi le préciser sous cette forme ?

Didier Lenoir (Président du CLER²⁰)

Je crois qu'il faut relier démocratie et énergie. Si l'on veut changer quelque chose, il apparaît de façon notable à travers tous les exposés que nous avons entendus qu'il s'agit de comportements, de décisions individuelles ou collectives - bref il s'agit de démocratie. Et pour qu'elle puisse être mise en œuvre, il faut de l'information, de la formation et des capacités de décision et d'application de ces décisions. J'étais ce matin avec le directeur d'un réseau de chaleur géothermique, qui a un programme tout à fait conséquent d'extension béni par la région et par l'ADEME, et au moment où après 3 ans d'études et de démarches il cherche à mettre en œuvre son programme, qu'est-ce qu'il constate ? Que COFATEC (filiale de GDF) - qui connaît bien entendu à travers son dossier la liste des clients potentiels - démarche ces clients de façon tout à fait systématique pour les abonner au gaz... C'est à dire que la collectivité qui est en l'occurrence propriétaire des installations et qui les a financées se trouve complètement roulée dans la farine par l'Etat - puisque GDF est bien une société nationale. Il faut donc une capacité de décision locale encadrée (sans pour autant créer des barrières

à la concurrence), afin de donner aux collectivités les moyens d'appliquer la politique qu'elles pourront avoir décidée. Parmi ces moyens, j'insisterai sur celui-ci : si on veut que l'énergie fasse l'objet de responsabilités partagées, il est nécessaire qu'il y ait une information et un débat qui soit équilibré, avec des informations fiables. D'abord au niveau national il faut qu'il y ait un observatoire de l'énergie indépendant - auquel participeront l'Etat, les représentants des collectivités, les producteurs, les consommateurs et autres - avec des moyens suffisants pour faire les observations et suivis nécessaires et organiser des débats et confrontations, pour suivre d'une façon intéressante et partagée la réalisation des politiques nationales décidées après la loi d'orientation. Il faudrait aussi au niveau régional des capacités d'observation, de rencontre et de débat sur l'énergie. Dans l'état actuel des choses, de nombreux exemples récents nous montrent que le débat est extrêmement difficile.

Bernard Laponche

Est-ce que le fait qu'il y ait ouverture des marchés arrange ou détériore les situations ? Nicolas Garnier a pas mal regardé ce point. Les scénarii qu'on a vus aujourd'hui restent avec l'idée qu'il y a quelqu'un qui « tient les manettes ». Là, aura-t-on encore des informations statistiques ou sera-ce couvert par le secret commercial ? Est-ce que définir des programmations énergétiques ne deviendra pas très difficile ? Le jeu des acteurs va-t-il être profondément changé ? Que nous apprennent les exemples étrangers ?

Nicolas Garnier (Association AMORCE)

Je vais répondre en prenant deux exemples. Lorsqu'on a discuté de la loi « Service public de l'électricité » (2000), on a été surpris à l'époque de la réaction des députés à la mise en avant de cette notion de « service public de l'électricité » car on a essayé à un moment donné de trouver un cadre réglementaire à la production. Cela s'explique en partie par le fait que la question était celle du marché et que la loi première du marché est le MWh - le moins cher et le plus stable. Cela nous entraîne tout de suite dans une logique de découplage entre l'économie énergétique et l'économie du kWh. Je prends souvent cette comparaison avec la téléphonie mobile : aujourd'hui vous avez des forfaits de 4h de téléphone et que vous les consommez ou non, vous les payez. Si demain on pense la maîtrise de la demande d'électricité dans ces termes là, vous imaginez où on va ! Cela répond aussi à la question de la part de service et de la part de la fourniture. Les réseaux de chaleur ont une part capitalistique assez forte mais il est certain aujourd'hui que nos futures factures d'électricité auront une part d'abonnement très forte. Là où on payait autrefois 20% d'abonnement et 80% de kWh, à terme ce sera 50-50 ; et tout cela ne va pas dans le bon sens. Pour être quand même positif : le marché a une vertu, celle de nous obliger

à regarder de plus près nos consommations ; tout le monde aujourd'hui est rivé sur ses compteurs. AMORCE réfléchit aujourd'hui à comment on va acheter notre énergie sur les marchés libéralisés, comment on va pouvoir trouver des offres vertes, comment on va pouvoir introduire des services, etc. Si je reprends mon exemple de la téléphonie : vous ne payez quasiment plus des minutes mais des services. On a là un champ d'investigation très fort, qui va aboutir à une directive européenne sur les « services énergétiques ». Et ne pourrait-on pas mettre dans ces services tous nos objectifs de maîtrise de la demande ? Ne pourrait-on pas rentrer dans des logiques d'intéressement ? Comme je disais récemment « la grande vertu des éoliennes, c'est qu'on en parle », la grande vertu du marché, c'est qu'on en parle. Ce que les collectivités nous demandent aujourd'hui c'est : pouvez-vous nous donner la consommation d'une école ? Elles devraient pourtant le savoir !

Qu'aurions-nous envie de mettre dans la Loi d'orientation ? Aujourd'hui on a un cadre réglementaire uniquement basé sur l'offre. Ce qui manque est un cadre réglementaire de l'usage. Les usagers qui nous disent « on a maintenant dans notre facture une ligne *production d'énergies renouvelables – tant d'euros par MWh* » vivent cela comme un contrainte, une imposition alors qu'à côté il y a aussi des clients qui veulent savoir comment acheter de l'électricité renouvelable. Il faut parvenir à sortir d'une logique de l'offre. Quand on pense efficacité énergétique on a souvent tendance à penser production, cogénération, substitution d'énergies ou consommation (MDE). Je voudrais qu'on mette l'accent beaucoup plus sur les réseaux, parce qu'entre ce qu'on produit et ce qu'on consomme il y a des petits ou des grands réseaux, et ce sont souvent eux qui vont faire - ou ne pas faire - la politique énergétique locale. On le voit sur les conditions de raccordement aujourd'hui, on le verra demain sur l'accès au réseau quand on consomme de l'électricité. Le réseau a été créé pour faire de la production en grande masse – d'ailleurs il est maillé – et le réseau de distribution lui est arborescent et n'a pas été construit du tout pour faire de la production décentralisée. Le pavé dans la mare qu'on a tous envie de lancer est « pourquoi ne pas mailler le réseau ? » Quand on nous dit que les éoliennes posent problème car il va falloir tamponner l'éolien qui ne fonctionnera pas, c'est vrai quand vous avez peu d'éolien sur un réseau arborescent. C'est faux quand vous avez beaucoup d'éolien sur un réseau maillé – ça fonctionne comme une centrale nucléaire, qui peut être compensée si elle est mise à l'arrêt. Enfin, quel rôle peuvent jouer les collectivités dans tout ça ? Sur les 160 Mtep de consommation finale d'énergie, 50 Mtep viennent des transports et puis 50 Mtep, c'est de la chaleur. Et pourtant on ne parle que d'électricité et de gaz aujourd'hui ! Dans cette loi, pourquoi ne parlerait-on pas d'un service public de l'énergie orienté « usages » ?

Avec une partie sur les transports, une partie sur la consommation de la chaleur – j'ai entendu parler de 50% d'énergies renouvelables dans les usages de la chaleur, cela me paraît un objectif louable à 2050 – et puis usage spécifique de l'électricité. Ce que l'on demande avec d'autres associations sur la chaleur, c'est : une reconnaissance juridique de la chaleur dans les codes de marchés publics, la TVA, la taxe professionnelle, les commissions consultatives, etc. ; un système de financement que je propose double – un sur la chaleur et un sur la MDE.

Bernard Laponche

Comment on articule de nos jours l'idée d'une loi française d'orientation énergétique avec un monde énergétique de plus en plus européen ?

Benoît Lebot (Président de l'association négaWatt)

Quand on voit les enjeux du côté de la demande, le problème est de ne pas orienter seulement la politique énergétique mais toutes les politiques (infrastructures, transports, industrie, bâtiments...) Cela me paraît plus important aujourd'hui de mettre au pas tous les ministères que d'avoir une loi qui essaye d'exploiter les gisements de négawatts par une pure législation sur l'énergie. Ce qui rend encore plus complexe la question, c'est l'articulation européenne. Les politiques du bâtiment sont encore très nationales ; pour la première fois avec la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments on voit Bruxelles intervenir sur ce secteur. Une partie du problème des transports est de rendre l'usage de l'avion obsolète sur des distances moyennes et donc d'accélérer un TGV européen. Je ne sais pas si dans la loi d'orientation on va trouver cela et je ne saurais pas comment le formuler. J'espère que les propositions négaWatt font sentir ce besoin d'intervenir dans toutes les politiques sectorielles. On a plus de marge de manœuvre dans les politiques d'aménagement du territoire et des transports que dans une simple loi nationale sur l'énergie.

Marc Jedliczka

Une question parallèle est « vers quelle Europe on va ? » La convention travaille en ce moment là dessus et le problème énergétique n'est pas différent des autres de ce point de vue là. Va-t-on avoir une Europe plus intégrée ou plus nationale ? La question semble loin d'être tranchée. A l'heure actuelle, les directives européennes sur l'énergie sont plutôt des points d'appui. Heureusement qu'il y a l'Europe pour influencer sur les démarches législatives nationales ! Il reste une contradiction entre deux tendances au niveau européen : la tendance libérale et la tendance environnementale. Laquelle va « manger » l'autre ? Ou plutôt, comment les deux peuvent s'articuler ? On ne sait pas bien traiter cette question car nos référents idéologiques et historiques ne nous ont pas préparés à ça. Il y a des

alliances à trouver avec les libéraux sur certains points, c'est évident. Par exemple, c'est l'économie libérale qui aura la peau du nucléaire, et pas les principes environnementaux ou d'efficacité énergétique. On est devant des cartes qui vont se rebattre complètement. Qu'est-ce qu'une loi d'orientation ? C'est une bonne question, car en droit ce n'est pas très clair ! Il faudrait éviter d'avoir une usine à gaz avec trop de choses dedans, car cela prendrait trop de temps à mettre en œuvre et cela ouvrirait la porte aux lobbies les plus puissants. Il faut quand même qu'on y trouve des points d'appui forts. Il y a aussi la Charte de l'environnement, qui n'est peut-être que du discours mais c'est tout ce qu'on a à se mettre sous la dent dans les temps qui viennent. Il faut naviguer entre tout cela en évitant les écueils ; mais je ne suis pas en mesure de dire ce qu'il devrait y avoir précisément dans les articles de la loi d'orientation. La contribution de négaWatt est avant tout d'ouvrir les esprits et d'aider les décideurs à traduire ces orientations en termes législatifs. J'ai participé à l'élaboration d'une proposition de loi de transposition de la directive européenne sur l'électricité renouvelable afin de montrer au gouvernement qu'une telle loi est indispensable. La réponse de l'administration a été qu'on n'en a pas besoin et du coup il existe des impasses juridiques, y compris dans la définition même des énergies renouvelables !

Pierre Radanne

Je trouve que le débat sur la décentralisation est très confus en France. Il faut essayer d'y voir clair. La question n'est pas un « partage de fromage ». Essayer de glisser une part de l'Etat vers les collectivités ou vers l'Europe, etc. n'est pas la bonne manière de poser la question. Nous habitons dans une maison à 4 étages fondamentaux : en haut l'Europe dont le travail est d'organiser les marchés ; le niveau national qu'on connaît bien et qui est fort en France ; le niveau régional, qui deviendra de plus en plus celui de l'initiative économique ; et puis le local, qui est un confetti décisionnel mauvais. Le pouvoir d'agglomération a deux rôles considérables : l'organisation géographique du territoire (et donc l'urbanisme) et le travail de contact sur les projets individuels. Ce qu'on doit percevoir dans cette question énergétique, c'est que tout ce qui a une durée de vie très longue se décide surtout au local (bâti, infrastructures de transports). Il faut donc renforcer le pouvoir d'urbanisme au niveau des agglomérations. On voit bien que quand il n'y a pas une présence auprès des gens pour le montage des projets, la qualité n'est pas à la hauteur. Plus un pays est décentralisé et plus le mode de fonctionnement de la société est homogène ! Il y a deux pays qui ont fait des choses nouvelles en la matière : l'Italie et le Royaume-Uni. L'Etat y répartit l'effort sur le pays, en édictant par exemple que partout dans le pays on doit faire 1% d'économies d'énergie chaque année ; et les distributeurs d'électricité qui sont en lien direct avec les

collectivités ont l'obligation de faire 1% d'économies par an (en pouvant échanger leurs quotas). Cette idée de « certificats d'économies d'énergie » est d'ailleurs en train de progresser. Le travail législatif sur la loi d'orientation doit donc être un travail d'articulation et non de répartition. Le problème en France est que l'on a une hypertrophie du niveau national et une sous-valorisation des autres niveaux. La loi devra être un texte général qui remet tout cela en ordre.

Antoine Bonduelle

Peut-on intégrer dans la loi le fait que les décisions soient critiquables ou opposables par des personnes externes qui viendraient dire que ces décisions ne sont pas au mieux de ce qui peut se faire techniquement ou économiquement ? Le seul exemple que l'on ait sont les réglementations Barnier de la Savoie, qui portaient sur l'offre d'énergie. Ce qui ferait la différence dans cette loi, c'est qu'elle rende les décisions futures opposables (sans que cela rende impossible la décision publique). Sous quelle forme ? Il faut trouver une formulation qui permette de mettre en cause une décision sur la base d'une lutte contre les gaspillages d'énergie.

Lorenzo Paliano

En Italie, il n'y a pas seulement une obligation de 1% d'économie pour le distributeur, il y a aussi un cadre économique dans lequel le distributeur peut faire cela sans perdre son profit. La tarification est faite de telle sorte que les revenus sont proportionnels aux coûts pour la transmission et la distribution ; il y a donc disjonction entre les revenus et le nombre de kWh distribués ; et il y a une récupération des coûts à travers la tarification. Une fois qu'on a rassuré les distributeurs sur leurs profits, il a été possible d'imposer l'obligation.

Bernard Laponche

On voit bien qu'il y a plusieurs familles de mesures. Peuvent-elles toutes figurer dans la loi ou y en a-t-il de plus essentielles ? Je pense que les questions institutionnelles d'articulation des pouvoirs sont absolument nécessaires. Toute la question de la consultation des citoyens est également fondamentale. Est-ce qu'on fait de l'énergie un sujet particulier ou bien est-ce qu'on profite de l'énergie pour poser le problème de la prise de décision ? Il faudrait classer cela de manière plus organisée.

Benjamin Dessus

On a évité de parler du contenu thématique de la loi. Il n'est pas du tout évident aujourd'hui que le contenu thématique de la loi ne soit pas seulement sur la production – et peut-être sa distribution. Très évidemment, il doit y avoir un préambule à cette loi qui définit de quoi on parle, avec un équilibre entre la demande et l'offre. Traditionnellement, l'énergie reste une prérogative nationale au sein de l'Europe

– notamment la partie offre. Et si l'Europe s'est occupée de maîtrise de l'énergie et de renouvelables c'est parce que ces sujets « périphériques » n'étaient pas de la responsabilité évidente des nations. Le gouvernement risque donc de nous répondre « regardez, nous légiférons sur ce qui reste de notre prérogative propre, c'est à dire la production, et on laisse tout le reste à l'Europe ». Or on doit bien avoir un discours sur l'aménagement du territoire, les transports, etc. et une revendication législative de la prise en compte de cet ensemble.

Didier Lenoir

Je pense qu'il faut avoir une approche complètement politique de cette loi. Si on a une vision uniquement technico-politique de l'offre, on ne changera pas grand chose. Il faut que dans cette loi on reconnaisse qu'on ne peut plus continuer comme avant, que nous sommes dans un village planétaire et que ce que nous décidons a des impacts chez les autres et qu'il faut donc une loi cohérente, précise et durable. On ne peut pas penser que les autres pourront adopter notre comportement, ou le leur interdire sans changer nous-mêmes ; il est nécessaire de modifier notre comportement pour permettre à tous les autres d'atteindre le même confort que nous. Ce qui veut dire efficacité énergétique, maîtrise des consommations, baisse effective de l'utilisation d'énergie primaire, etc. Tout ceci est cohérent, je le rappelle, avec les discours du Président de la République. Et ensuite, des orientations doivent permettre de mettre en œuvre une telle politique, ce qui veut dire donner des responsabilités aux niveaux qui doivent les avoir pour que le simple jeu du marché ne vienne pas contredire tous ces principes et ces volontés. Les acteurs politiques doivent bénéficier d'outils pour compenser le fonctionnement du marché. Ces outils viendront ensuite à travers différentes lois sur l'instauration de taxes, normes, etc.

Philippe Roqueplo

L'élément stratégique de la situation, ce n'est pas l'Europe, le local ou le national ; c'est essentiellement l'ouverture des marchés et le service public ! Il faut être bien clair : nous avons pour le moment une ouverture des marchés de la distribution qui risque de mettre EDF dans une situation difficile - pour des raisons de bourse ou autre – où on verra des Japonais ou les Emirats Arabes Unis entrer dans le capital de l'entreprise. Nous en avons discuté longuement au Haut conseil de la sécurité nucléaire. Quelle va être par exemple l'incidence de l'ouverture des marchés sur la sécurité nucléaire ? Et sur tous les éléments qui ne participent pas directement à la rentabilité ? En particulier si la libéralisation remonte jusqu'à la possession du capital de production. Il va falloir distribuer des responsabilités de service public. Plus il y a de libéralisation, plus il faut de la réglementation ! L'intervention des pouvoirs publics devra donc être plus forte.

Marc Jedliczka

L'ouverture des marchés est déjà là et ce qu'il faut faire c'est « une prise de judo » pour la mettre dans le bon sens. Mais il serait illusoire d'aller contre ça ! La loi d'orientation – quel que soit son contenu – va être votée par des députés. On a un travail profond pour convaincre ces gens-là d'avoir envie de faire quelque chose sur l'énergie. On sort d'un demi-siècle de désengagement total des politiques sur cette question. La téléphonie mobile, les nouvelles technologiques ou même l'hydrogène font plus fantasmer les politiques ! Tout ce qu'on pourra dire n'aura pas de valeur si on n'est pas capables de donner envie à ces gens-là, quand ils rentrent dans leur circonscription, d'enfourcher le bon cheval.

Nicolas Garnier

Il y a deux questions qu'on peut se poser dans l'article 1 de cette loi. Qui ? Et quoi ? On ne part pas de rien. On a déjà une loi sur le gaz et une loi sur l'électricité où il y a des choses intéressantes. Ces lois disent quand même que les collectivités assurent la distribution, sont autorités organisatrices, sont éligibles au marché de l'électricité et sont responsables de la maîtrise de la demande - quelles que soient les actions établies sur leurs territoires. A côté de cela, il y a des choses qui ne sont pas dites. Par exemple le changement climatique et la maîtrise de la demande, qui apparaissent dans la loi électricité mais bizarrement pas dans celle sur le gaz ! Cette loi d'orientation, il ne faut pas en attendre trop mais une mise en cohérence entre ce que disent les producteurs, les collectivités (et les banquiers). Est-on tous d'accord pour faire de la maîtrise de la demande, y compris sur le gaz ? Il y a également tout un tissu de législations européennes dont on attend la transposition. On n'a pas parlé aujourd'hui de l'article 5 de la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments, qui est pour moi une révolution culturelle ! Il dit que pour tout bâtiment neuf, vous avez une obligation de faire une étude de pré-faisabilité pour le raccordement à un réseau de chaleur ou la mise en place d'une énergie renouvelable. On ne doit plus faire la preuve que les énergies renouvelables sont valables, mais faire la preuve qu'elles ne le sont pas ! Cela devrait entrer dans la culture des architectes, des chauffagistes, etc. Faisons donc le bilan de ce qui existe et demandons la généralisation à toutes les énergies et pas seulement au gaz et à l'électricité. Et puis définissons ce qui manque pour faire un canevas global d'un service énergétique de l'offre et de la demande.

Guy Archambault

Je suis un petit peu inquiet en vous écoutant. On est partis sur la mise en œuvre d'obligations de moyens. Soyons plus volontaristes. Par exemple dans le domaine du bâtiment, fixons des objectifs qui fassent évoluer les méthodes de construction. Une loi californienne impose un objectif de 10% de voitures neuves « 0

émissions » ; c'est la fixation d'un cadre avec obligation de résultats. Laissons donc le marché chercher seul les solutions et les mettre en œuvre. On les connaît depuis longtemps mais on ne les met pas en œuvre car on n'a pas de cadre légal pour le faire. Les travaux fondateurs de Blacher sur le bâtiment dans les années 70 vont tout à fait dans ce sens et ont été réédités en 96 par le CSTB et portés par le programme de développement des Nations Unis ; ils devraient permettre de rédiger des textes qui intègrent des impulsions de résultats plutôt que de moyens. Laissons aux acteurs du marché la recherche des moyens pour y parvenir. Mais il faut mettre la barre assez haute pour changer de culture et non pas continuer à faire de l'empilement, car sinon on n'aura pas les moyens de gagner ce que l'on a besoin de gagner.

Pierre Radanne

Regardons comment fonctionne la libéralisation aujourd'hui. Ce qui se passe, ce n'est pas ce qu'on nous avait dit ! On ne voit pas plus d'opérateurs mais au contraire une concentration européenne des marchés. En France on savait à peu près qui était en concurrence avec qui, maintenant on va avoir des opérateurs multi-énergies avec des comptes complètement brouillés. On a une vraie difficulté à aborder ces questions là car on a une tradition monolithique ; l'impulsion politique de l'Etat - y compris dans des stratégies industrielles - égalait la propriété du capital, l'organisation des opérateurs et la notion de service public. Cette définition historique a explosé et on entend maintenant dire qu'il n'y a plus de service public et qu'on est dans le marché. Il faut quand même nettoyer un peu ça. La notion de service public n'est pas associée à la notion d'Etat ; ce service public est autant déclinable au plan européen que national ou local. Le problème est d'organiser ce service public et le fait qu'on soit dans un monde plus complexe avec 4 niveaux d'intervention fait qu'on a un vrai travail d'écriture, car un monde dans lequel le marché intervient plus est un monde dans lequel il faut plus de régulations. Aujourd'hui, les systèmes de prix que l'on a sont mauvais pour les marchés, car ils ne disent pas la totalité des coûts. Une économie de marché au sens vrai du terme serait une économie dans laquelle les pollutions sont intégrées dans les coûts. On a besoin d'une régulation pour nous rapprocher d'une économie de marché et harmoniser le fonctionnement du marché à chaque niveau territorial. On a un mal fou en France de débattre de ces choses-là.

Pour revenir à la loi, j'y verrai trois gros paquets. D'abord, l'un sur la répartition du boulot. Ensuite un sur les instruments dans le détail. Il convient d'abord d'essayer dans le débat sur l'énergie tel qu'il se pose aujourd'hui - avec l'affaire des risques, du climat, etc. - d'avoir une espèce de méthode morale pour aborder la question énergétique. Et puis il y a la question fondamentale : comment on

décide sur l'énergie, par quels processus démocratiques ? Concernant la méthode morale, je vois quelque chose de très simple : l'énergie c'est sale, c'est rare, ça rend dépendant. Le premier principe serait donc de réduire ensemble les contraintes énergétiques (priorité à l'efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables, réorganisation du secteur des transports). Deuxième catégorie de choix - secondaire selon moi : la répartition des risques (nucléaire, climatique...). Les gens pour le nucléaire, ceux pour les fossiles, etc. doivent s'accorder entre eux. Mais la question du nucléaire, contrairement à ce qu'on peut penser, est un choix de deuxième catégorie. On voit qu'avec de tels principes on crée les bases d'une capacité de décision dans notre pays. Interrogez quelqu'un à qui on dit qu'il va y avoir à côté de chez lui une usine polluante ou une centrale nucléaire ; sa réaction sera très simple et légitime : « qui vous êtes pour m'imposer ça ? Et est-ce que vous avez essayé de réduire (ou répartir) les contraintes ? » Tant qu'on n'a pas mis en place clairement une hiérarchie de décisions entre la réduction des contraintes et la répartition des risques, on ne peut pas avancer vers une capacité de consensus dans ce pays. Aucun texte ne clarifie cela aujourd'hui et cela doit être l'objet du premier article de la loi d'orientation. Quelles sont les conditions de respect de chacun et d'avancée dans un principe de sécurité ?

Gérard Magnin

Sur certains sujets, il faut maintenant qu'on parvienne à produire quelque chose sur ces orientations politiques, qui sont en conformité avec les déclarations du chef de l'Etat et du Premier ministre. On a des choses sur lesquelles s'appuyer et c'est un peu l'heure de vérité pour un certain nombre de déclarations qui ont été faites. Concernant l'articulation des niveaux de pouvoir, la question est de savoir quel type de tâches on pourrait confier aux autorités régionales et locales. Un point important est que l'essentiel de ces questions n'est pas de nature énergétique et n'a pas de réponse directe dans le secteur de l'énergie. Dire qu'il faut qu'une collectivité s'occupe de l'énergie ne veut pas dire qu'on lui charge quelque chose en plus mais au contraire qu'on lui apporte quelque chose de plus. Tous les documents locaux d'urbanisme (PLH, SCOT, PDU...) devraient prendre en compte cette question, en relation avec le changement climatique. Le local est le lieu d'articulation des politiques verticales énergétiques avec les politiques horizontales. Autant je crois qu'il y a nécessité d'un cadre légal pour cela, autant je crois aux mécanismes du marché pour faire avancer certaines choses. Mais il faut aussi qu'il y ait d'avantage d'acteurs de terrain qui soient acculturés au sujet. Ce n'est pas : le marché, et puis allez-y ! Non, on a besoin d'une acculturation locale. Pour faire émerger une demande de nouveaux services

énergétiques, il faut sensibiliser les gens au fait que cela peut exister. Pour que la commande publique puisse orienter le marché dans le sens de l'efficacité - et il y a aussi un projet de directive européenne sur l'efficacité énergétique dans les achats publics - il faut qu'il y ait des gens acculturés à cela et qui sans attendre la mise en place de l'ensemble du dispositif puissent démarrer des actions. A Energie-Cités nous allons lancer en janvier 2004 une campagne européenne sur l'affichage volontaire au public par les municipalités de leurs performances énergétiques. C'est une mesure proche de ce qui figure dans la directive sur les bâtiments. Le Premier ministre a dit qu'il souhaitait que cette directive soit transposée le plus rapidement possible, avant l'échéance de 2006. Pour préparer le terrain, il y a besoin d'initiatives volontaires et notre ambition est que des centaines ou milliers de collectivités, sur la base d'une étiquette énergie, se lancent dans un tel projet. Il faut créer à la fois les conditions du marché et celles de la citoyenneté énergétique. Là je suis un peu frappé par une publicité d'EDF dans la presse régionale - une page complète qui sera déclinée pendant 8 semaines - et qui commence par : il faut que les Français puissent presser sur le bouton sans jamais avoir à s'occuper de rien... C'est à l'opposé d'une citoyenneté énergétique et de la démocratie !

Bernard Laponche

Pour terminer la journée, je vais en détruire l'essentiel ! Y ayant bien réfléchi et ayant bien écouté tout ce qui s'est dit, je ne pense pas qu'une loi sur l'énergie soit pertinente. Je m'explique : sur l'offre, il y a beaucoup de choses et il n'y aura pas de « loi » sur les produits pétroliers (secteur éminemment international) ; on va retomber essentiellement sur l'électricité qui a largement des lois. Ce qui manque dans le système français actuellement, c'est une loi sur la maîtrise de la demande d'énergie et là il peut y avoir un consensus politique, en accord avec le Livre vert européen. Et il manque les responsabilités territoriales et locales sur ces questions, et cela peut très bien se trouver dans les lois d'aménagement du territoire. Et enfin il manque une loi sur la chaleur, incluant les énergies renouvelables thermiques. Plutôt que de construire la grande usine à gaz de l'énergie, dans laquelle on sait que l'essentiel de l'énergie n'y figurera pas - les transports, politiquement ce serait peut-être plus efficace de discuter sur ces 4 points : loi sur la MDE, définition des responsabilités en cohérence avec nos voisins européens, une loi sur la chaleur et enfin la question des transports. Je préférerais beaucoup ça à se casser la tête sur une espèce d'édifice cohérent dans lequel on va repartir sur l'offre à fond. Ce n'est juste qu'une suggestion !

Pierre Radanne

Je suis en complet désaccord ! Il est vrai qu'il ne faut pas faire une loi sur les énergies mais une loi sur

l'énergie - ce qui n'est pas la même chose - et éviter de rentrer dans le détail gaz / électricité /... Par contre il faut définir les règles collectives pour toutes les énergies, comment le jeu fonctionne globalement. La question des principes de priorité couvre toutes les autres. La question du fonctionnement démocratique sur le sujet de l'énergie doit également être abordée. Comment décide-t-on la politique énergétique ? Comment décide-t-on derrière les investissements locaux ? Qui est responsable de quoi ? Il faut donc une loi sur l'énergie.

Bernard Laponche

Il faut faire attention que la moitié de ces choses ne s'adresse pas qu'à l'énergie mais aussi bien... à la chaussure ! Le problème de la prise de décision sur les questions importantes en France dépasse ce cadre. Il ne faut pas non plus que par l'énergie on veuille traiter l'alpha et l'oméga. Ce que j'ai tiré de cette journée c'est qu'il y a vraiment une discussion sur : de quoi a-t-on besoin ? Où y a-t-il des trous ? Parce que faire des lois pour faire des lois n'a pas d'intérêt...

Benjamin Dessus

Je pense qu'il faut faire une loi sur l'énergie, tout du moins dans son préambule. Il s'agit de redéfinir l'ensemble des choses de façon cohérente, à la fois en terme de demande, de production et d'organisation globale. Et suite de quoi, les chapitres essentiels à travailler sont ceux sur lesquels on n'a rien : la chaleur, la maîtrise de l'énergie, etc. A côté de cela, on peut dire que dans le domaine de la production d'énergie, on a déjà tous les instruments qu'il nous faut... sauf peut-être un débat démocratique !

Bernard Laponche

Ce sera la conclusion de cette journée. Les choses ne sont pas finies ! Il faut remercier tout le monde, mais particulièrement une personne que j'ai citée ce matin mais je veux insister : Hélène Gassin. Pas seulement pour aujourd'hui ; depuis novembre et le lancement du Vrai Débat des associations, elle le porte sur ses épaules. Et comme cela marche, elle doit en avoir le crédit !

Benjamin Dessus

J'ajoute que les Cahiers de Global Chance éditeront en septembre ou octobre l'ensemble des contributions de cette journée - peut-être d'autres choses du Vrai Débat - et les principaux éléments des discussions qu'on a eues aujourd'hui.

Notes

Edito

- ¹ Il l'a malheureusement été beaucoup moins dans le cadre du débat national, ses animateurs ayant refusé toute participation financière aux frais de diffusion de ce document pour lui préférer les pubs plus ou moins déguisées mais gratuites d'entreprises comme Areva.
- ² On trouvera les actes complets de ce débat sur le site www.vrai-debat.org

L'Europe bouge

- ³ Dans la suite de cet article, les équivalences utilisées pour convertir l'électricité en énergies primaires sont les équivalences internationales maintenant adoptées par l'Observatoire de l'énergie du Ministère de l'Industrie.
- ⁴ On doit évidemment tenir compte de l'effet de la réunification : l'intensité énergétique de l'Allemagne de l'Est était très élevée et a considérablement baissé. Cependant l'amélioration de l'efficacité énergétique s'est poursuivie au-delà de cet effet particulier.
- ⁵ Voir ci-après l'article de Olivier Deleuze, Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable.
- ⁶ Dans une fourchette de 20 à 40 \$ le baril de pétrole et 3,2 à 6 \$ par BTU en 2050.

Scénario négaWatt

- ⁷ Milliards de kWh. Equivalence : 1 Mtep = 11,62 TWh en énergie finale (comptabilité internationale).
- ⁸ Et il est donc très différent du scénario 2020 dit « tendanciel » élaboré par la DGEMP.
- ⁹ Voir les 23 propositions du « Manifeste négaWatt » téléchargeable sur www.negawatt.org
- ¹⁰ On trouvera une liste détaillées des économies potentielles 2010-2020 par types d'équipement dans le document « La Maîtrise de la Demande d'Electricité » de l'association négaWatt (rédaction Olivier SIDLER), 25 avril 2003.
- ¹¹ Etude prospective de EPIA (European Photovoltaic Industry Association) et Greenpeace.
- ¹² « La prospective technologique des filières non nucléaires », Claverie, Clément, Girard, 2000.
- ¹³ Le « Livre Blanc » réalisé récemment en Royaume-Uni y recourt de façon plus beaucoup plus intensive.
- ¹⁴ Source : ADEME, « Les enjeux renouvelables du débat sur les énergies », 2002.
- ¹⁵ 367 TWh d'électricité finale + 49 TWh d'autoconsommations d'électricité et pertes réseau.

Transports

- ¹⁶ La consommation de pétrole par le transport a augmenté de 70% entre 1973 et 2000.

Chaleur

- ¹⁷ Association Négawatt, association loi 1901 : <http://www.negawatt.org>
- ¹⁸ Selon Amory Lovins, fondateur du Rocky Mountain Institute : <http://www.rmi.org>
- ¹⁹ Sources : Observatoire de l'Energie, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières (DGEMP), Agence Internationale de l'Energie.

Une loi d'orientation ?

- ²⁰ CLER : Comité de Liaison des Energies Renouvelables.